

イギリスにおける出入国・在留法の現状と課題

中 村 義 幸☆

The Present Situation and Problems of English Immigration Law

Yoshiyuki Nakamura

はじめに

ヒースロー空港に到着し、入国審査を経て一歩イギリスに足を踏み入れると、意外と有色人種(coloured)の多いことに驚かされる。イギリスは伝統的に移民の受け入れには消極的であり、また過去において一般的に移民国家とは看做されていなかった⁽¹⁾からである。

ところが、第二次大戦後の経済復興に伴って生じた労働力不足を補うために新英連邦諸国(西インド諸島、インド、パキスタンなど)から多数の有色移民を受け入れて以来、数次にわたる移住制限を図ってもなお有色人種が増え続けている⁽²⁾。数字の上でこのことをみると、1951年当時のイギリス在住の非白人(non-white)はわずか75,000人(人口比0.2%)にすぎなかったのが、1985年には200万人を超え(同4%)、2000年には350万人(同6~7%)を超えると推測されている⁽³⁾。スカーマン(Lord Scarman)の言う通り、イギリスはまさに単一社会から複合社会に移行しつつあり、このことが人種問題に起因する様々な法律問題を発生させているのである⁽⁴⁾。

ところで、イギリスにおける出入国・在留法の展開は、他の非移民国と同様に、自国外で生じた種々の「予期せざる」原因に起因する外国人の入国圧力を防止・規制することをもって一貫しているが、イギリスにのみ特徴的なことは、出入国・在留法と国籍法を連動させた数次にわたる漸進的法改正をもって、「自国民の外国人化」を図ったことである⁽⁵⁾。

他方、イギリスは、1950年11月4日にヨーロッパ人権条約の原当事国13ヶ国の1国として署名し、1951年3月8日には最初の批准国となるとともに、1973年1月1日ヨーロッパ共同体に加盟した。このことは、イギリスが(ヨーロッパ大陸諸国家間の)国際的人権保障水準を受け入れるとともに、イギリス国内における人権問題が国際的関心事となることを承認したことであって、人権の側面からみたイギリスの真の「国際社会化」への動向を意味する⁽⁶⁾。

かくて、イギリスは、その歴史的伝統や政治的背景、経済的理由や国際環境において日本とは著しく異なるものの、「単一社会から複合社会への移行」「自国民の外国人化」「国際社会化と人権」といった今日の相互に関連する困難な問題の解決においては、日本と共通する課題をかかえていることが

☆本学短期大学助教授

知られるであろう。

本稿は、出入国・在留法に関する比較法的研究の一部として、かかるイギリスの制度の現状と課題を検討することを目的とする。

I 出入国・在留法の概要

(I) 出入国・在留管理制度のしくみ

日本と同じ島国であるイギリスの出入国管理においては、空と海の出入国港における管理に重点がおかれている。すなわち、出入国管理の対象者は、出入国港において移民官の許可を受けずに入国・在留することを禁止される。この入国許可申請に対する審査を中心とした出入国管理行政を所管しているのは、内務省移民国籍局 (The Immigration and Nationality Department) <1部5課制>⁽⁷⁾ であるが、事柄の性質上、次にみるように他の行政機関も各々重要な役割を担っている。

イギリスに入国しようとする者は、まず、在外の英国大使館・領事館又は高等弁務官事務所において入国の事前許可にあたる「入国クリアランス」(Entry Clearance)——外国人 (alien) の場合は「査証」(Visa) 又は「内務省同意書」(Home Office letter of Consent)、英連邦市民 (Commonwealth citizens) の場合は「入国証明書」(Entry Certificate)——の発給を受けなければならない。もっとも、E E C諸国民や査証免除協定のある国の国民は、当該条約や協定の内容に沿った免除を受ける (例えば、日本の短期旅行者など)。

次に、イギリスで雇用される (就職する) ためには、雇用省 (Department of Employment) による労働許可が、留学 (就学) するためには希望する学校の入学許可が必要とされる。到着にあたっては、移民官による旅券や入国クリアランスの審査を受けた後、入国目的に必要な一定の期限を付した入国・在留許可を得て入国することになる。

在留については、E E C諸国民を除く16才以上の外国人のうち、特定の在留目的と在留期間を付与されて入国した者は原則として入国後7日以内に警察への登録を義務づけられる。なお、入国後在留期間を更に延長したい場合は、期間満了前に移民国籍局に対しその旨の申請 (許可の変更申請) を行なうことができる。一般的には、4年を越えて在留した場合には、定住 (settlement) 許可の申請資格を取得する。

ところで、移民官による入国・在留にかかわる各種の処分・決定、例えば、入国不許可、許可の変更拒否、退去強制といった処分・決定に対しては、法律と規則に基づいて独立の審査権を有する審査官 (Inspector) や移民不服審判所 (Immigration Appeal Tribunal) への不服申立てができる。なお、移民法によって課せられた諸々の制限に違反すること、例えば、不法入国、不法在留やその他の許可条件違反等は犯罪である。このため、警察による捜査の対象となり、刑事手続による処罰はもとより退去強制の事由ともなる。

以上が、日本人のような一般外国人を対象とした制度のあらましであるが、イギリスの出入国・在

留管理においては、「自国民の外国人化」に起因する英連邦市民を対象とした国籍関係の調査・証明関係業務や難民及び庇護関係、E E C諸国民関係の事案の処理も重要な位置づけを与えられている。

(2) 出入国・在留法小史⁽⁸⁾

外国人の出入国・在留は、古くはコモン・ロー (common law) によって規律されていたが、今日ではほとんど制定法によってとって代わられたといつてよい。その道程を一瞥すると、まず、外国人に対する在留規制から開始され次第にその規制の対象者や範囲を拡大してきた一系統があり、次いで1962年以降の英連邦市民に対する入国・在留規制の別系統があったが、1973年にはこの両系統を統合し、E E C諸国民に対する各種の特例措置をも織り込んだ現行制度が発足するに至った。

まず、外国人に対するものとしては、フランス革命派の潜入阻止を目的として「1793年外国人入国・在留規制法」が制定された。次いで、大陸での政情不安を背景として流入するユダヤ人等を規制するために「1848年外国人退去法」が制定された。これらの法律においては、入国規制よりかむしろ入国後の在留活動の規制に重点が置かれていた。

19世紀後半に至ると大陸での迫害を逃れて入国するユダヤ人移民が激増しはじめ、重大な社会問題となった。その対策を検討した政府設置の委員会勧告に基づいて制定されたのが「1905年外国人法」であった。同法は、それまでの政策を転換して規制の重点を文字通り「水際」、すなわち入国規制の段階に移行させ、好ましくない外国人の入国そのものを拒否する(exclude)とともに、不法入国者の「排除」(exclusion)と入国後に生じた新たな事由による「放逐」(expulsion)を「退去強制」(deportation)という行政上の強制措置で担保する、今日みられる出入国管理法の原型を確立したものであった。同法の内容は、第一次世界大戦の勃発に即応して格段に厳しくなり(いわば戦時特別法たる「1914年外国人制限法」)、その後一般法化されて(「1919年外国人制限(修正)法」)、1973年の現行法の施行に至るまで存続した(同法の下での詳しい規制内容を知るためには各種の委任命令とくに「1953年外国人令」を検討する必要がある)。

次に、英連邦市民に対する規制(いわば「外国人化」)の第一段階は、「1962年英連邦移民法」によって開始され、同名の「68年法」はその規制対象を更に拡大した。両法は、その成立の背景を若干異にするが、基本的な目的は同じであり、英国旅券を所持する英連邦市民のうちの特定の人々(その大半は西アジア、アフリカ系の有色人種)を、入国・在留規制の対象者に組み入れることであった。

さて、1971年には、英国のE E C加盟をも見越して上記の「外国人」と「英連邦市民」を対象としてきた二系統の法律を統合し、居住権(right of abode)を有する者＝パトリアル(patrial)以外の者を入国・在留・移民規制の対象とする現行「移民法」(The Immigration Act 1971)が制定され、73年1月1日から施行された。その後、国籍法の改正(81年)に伴う移民法の一部改正や「移民規則改正に関する声明」[Statement of Changes in Immigration Rules (HC 169)](83年1月1日施行)がなされ、ヨーロッパ人権裁判所による性差別の違法を理由とする判決を受けた移民規則の一部改正などが行なわれて今日に至っている。

II 現行法（1971年法）の骨子⁽⁹⁾

(1) 序

イギリスにおける現行の出入国・在留法制は、1971年法を中心に多数の委任立法から成り立っている⁽¹⁰⁾。71年法の成立当時、ドゥ・スミス (de Smith) は、イギリスの出入国、在留法制が「全てのイギリスの国家法中の最も複雑な法制度となった」⁽¹¹⁾と評したが、このことは現在においても妥当しよう。即ち、出入国・在留の規制対象者を確定する基準として、71年法以前には「イギリス臣民、(British subject) の用語を存置したまま英連邦市民 (Commonwealth citizens) という新たな概念を創り出したが、同時に後者に対しては諸々の規制免除条項を置いていた。そして現行法において又新たに「居住権、(right of abode) と「パトリアル、(patrial) という二つの概念を創り出した。居住権を有する者がパトリアルであるから両者は一致するはずであるが、第1条の「規制の一般原則」においては居住権を基準に規定しながら、第3条以下においては、主として「パトリアルでない者、を対象に規定している。しかも「パトリアルでない者、が無条件で規制の対象者となるのではなく、移民規則によって、出入国、在留・退去強制の各々の場面で種々の免除を受けることになっていた。従って実際に如何なる者がどの程度の規制を受けるか否かを確定することが相当困難であった。もっとも、かかる制度を創設した英国政府の意図は明確であり、パトリアルの定義上⁽¹²⁾多数の英連邦市民の中から英本国との血縁的つながりのある者のみを分離して出入国・在留規制の対象外とし、その他の者（主として有色人種から成るニューコモンウェルス諸国人）を入国規制の対象としようとしたのである。この時期にあってはなお、1948年国籍法上は「連合王国市民及び植民地諸国市民」(Citizens of the United Kingdom and Colonies) の共通の地位を有していた者が、出入国・在留法の対象者としては異なる取り扱いを受けるという跛行的状況にあった。英国政府は、71年法の成立直後から国籍法の改正作業に着手し⁽¹³⁾、1981年国籍法において「イギリス市民」(British Citizenship)、「イギリス属領市民」(British Dependent Territories Citizenship)、「イギリス海外市民」(British Overseas Citizenship) の三分類を創設し、パトリアルのみをイギリス市民とし、このイギリス市民とごく少数の白人系英連邦市民のみに居住権を付与したのである。

(2) 一般原則 (general principles)

71年法第1編「英国への入国及び在留規制」第1条はその一般原則を定めている。まず、居住権を有する者は連合王国での居住、出入国に関し何等規制されない。居住権を有せざる者は許可を得て連合王国に入国し、そこで生活し労働することができるが、各種の規制と統制に服する。しかし、本法の効力発生時において連合王国に居住していた者は、入国及至は在留期間の定めのない許可 (indefinite leave to enter or remain) を付与されていた者として取り扱われる。

次に、本法は、連合王国、マン島(the Isle of Man)、海峡諸島 (the Channel Islands) 及びアイル

ランド共和国間の「通常旅行区域、(the common travel area) 内の移動については何等規制しない。そして、内務大臣は居住権を有しない労働者、学生、観光客、被扶養者 (dependant) に関する移民規則を制定することができるが、既に連合王国内に居住する者の自由を侵害してはならないとしている。

(3) 居住権 (right of abode)

第2条は居住権を取得するための要件について次のように規定する。すなわち、①当該市民権を出生 (birth)、養子縁組 (adoption)、帰化乃至は登録 (naturalization or registration) によって得た場合、②①の要件に該当する両親を有する場合、③連合王国内に継続して居住し、最近5ヶ年間以上平常に (ordinarily) 居住していた連合王国及び植民地諸国市民である場合、④自己の出生当時、連合王国内における出生に基づく連合王国及び植民地諸国市民であった両親を有する英連邦市民の場合には、いずれも居住権を有する。

(4) 規制と統制 (regulation and control)

第3条は、規制と統制に関する一般規定であり、英国市民でない者 (改正前是非パトリアルの概念を用いていた) は、本法に従い入国許可を受けずに入国してはならず、当該許可は期間を定め乃至は期間を定めずに付与されるが、就業乃至は職業の制限、警察への登録といった諸々の条件に服さなければならないとしている。

(5) 退去強制 (deportation)

第5条の5項及び6項は、英国市民でない者 (改正前の非パトリアル) が退去強制処分を受ける場合を次のように規定している。すなわち、①入国許可条件 (a condition attached to the leave) 違反、②不法残留 (remains beyond the time limited by the leave)、③内務大臣がその者の退去強制を公益のために好ましいと思料する場合 (deems his deportation to be conducive to the public good)⁽¹⁴⁾、④家族の一員が退去強制命令を受け乃至は既に受けていた場合、更には、⑤17才以上にして刑事手続において有罪判決を受け、裁判所が彼の退去強制を勧告する場合、である。

ところで、退去強制命令とは、退去強制事由の該当者に対して連合王国からの退去を強制し且つ連合王国入国を禁ずる命令である。そして、内務大臣は、退去強制命令を発する広範な行政裁量権 (a discretionary executive power) を有し、被退去強制者に聴問 (hearing) の機会を付与すべきことを義務づけられていない⁽¹⁵⁾。また、同命令を発した後何時でもこれを任意に取り消すことができるほか、送還先を指定することもできる。この後者の点は、いわゆる政治犯罪人不引渡し原則との関わりで問題を生ずるところであるが、公益上の理由とする善意の退去強制命令 (a bona fide order of deportation) は被退去強制者をその国籍保有国に送還するために発せられるのであり、仮に相手国が引き渡し処分に付すべきでない刑事上の犯罪を理由にその引き渡しを請求した場合でも、かかる要件に適合した退去強制命令は有効とされ、かつてのいわゆるソブレン事件 (Soblen's case)⁽¹⁶⁾は、偽装

犯罪人引渡し、(disguised extradition)として厳しい批判を受けた⁽¹⁷⁾。なお、第6条は裁判所による退去強制勧告制度について(この制度は日本にはない)、第7条は、一定の要件に該当する英連邦市民及びアイルランド共和国市民に対する退去強制からの除外について規定している。

(6) 不服申立て

第2編は各種の処分に対する不服申立てに関する規定であるが、第12条の不服申立機関に関する規定を始めとして「1969年移民不服審査法」の規定をほぼそのまま継承している。

まず、第一審に相当する不服申立受理機関は原則として《審判官》(adjudicator)であり——公益上の理由とする退去強制命令に対する不服申立てのみ例外的に《移民不服審判所》(Immigration Appeal Tribunal)——その裁定に不服ある場合は一定の要件に従い更に《移民不服審判所》に審査を請求することができる。次に、不服申立事項としては、いわゆる列記主義であるが、①入国不許可処分、②パトリアルであることの証明書の発行拒否処分、③入国クリアランスの発行拒否処分、④入国許可条件の変更処分、⑤入国許可条件の変更申請拒否処分、⑥退去強制令書発布処分、⑦既に効力を生じている退去強制命令の取消拒否処分、⑧送還先の指定処分などの各種の処分が認められている。

ところで、内務大臣のする入国不許可処分・退去強制処分が、「公益」(public good)、「国の安全保障上の利益」(interest of national security)、「外交関係」,「政治的性質の理由」(reasons of a political nature)に基づいてなされた場合には不服申立てできないとするかつての不服審査法の規定をそのまま存置しているが(13条5項, 14条3項, 15条3, 4項),かかる規定は従来から問題の多い規定であるとして批判されてきたものである⁽¹⁸⁾。ここでは、かつてのドウ・スミスの批判,すなわち「被退去強制者に対して開かれている唯一の法的救済手段は、彼が外国人でないことを立証するか、当該命令に形式上の瑕疵があること(defective in form)を立証するか、内務大臣が当該命令を公共の安全のためになるとは本気になって信じなかったこと(did not genuinely believe)を立証するしかなかったように思われる」⁽¹⁹⁾——前二者は客観的な証拠によって相当程度立証可能とすれば、結局は、最後の内務大臣の意思決定の適否(裁量判断の適否)という極めて立証困難な問題が残る——とする批判がなお妥当するように思われる。

(7) 刑事手続

同法第3編は、出入国・在留に関わる諸々の犯罪及び刑事手続について規定する。

まず、入国については、本法によって課せられた諸々の制限に違反すること(不法入国, 不法上陸), 在留期間を越えて在留すること(不法残留), 入国の際に付された諸々の条件に違反すること(遵守条項違反)は犯罪である(24条)。この関連では、上記の不法入国や不法上陸を幫助すること, 事情を知ってかかる行為に関与することも犯罪となる(25条)。

次に、本法の運用上各種証明書の提出や届出を義務づけているが、これに違反する行為も罪となり(26条), 故意又は正当な理由なくこれらの犯罪に関わった船舶・航空機の長, その所有者又は代理

人、(海・空の) 出入国港関係者の行為も犯罪である(27条)。

最後に、これらの犯罪は、刑事手続に関する規定(28条)に従って審理されるほか、有罪とされれば裁判所による退去強制勧告の事由となる(3条6項)。

ここでは、一定の犯罪、たとえば不法入国、不法残留、遵守条項違反等に対しては、「これらの犯罪を犯しまたは犯そうとしたと疑うに足る相当の理由がある」場合には令状なしに警察官または移民官が当該被疑者を逮捕できるとされていること(24条2項)を指摘しておこう。

III 出入国・在留の具体的諸問題

既に述べたように、現行法制は法律のレベルにおいてはその大綱のみを定め、より詳細な個別・具体的問題は規則 [Statement of Changes in Immigration Rules (HC 169)] に委ねられている。そこで、次に当該規則の内容を中心に若干の具体的問題をみておくことにしたい(以下、法律は Act, 規則を Rules と表示し、続けて該当の条数を示す)。

ところで、イギリスにおけるいわゆる在留資格については、日本の在留資格制度(出入国管理及び難民認定法4条)ほど明確とはいえないが、同規則によれば、入国許可の対象者はその入国目的別に次のように六区分されている(Rules. 17—73)。

- ① 一時的目的で入国を求める者 (passengers)——(ア)訪問者、(イ)学生、(ロ)オ・ペール (Au Pair)
- ② 就業又は事業目的で、同様に独立して生計を維持する手段を有する者として、又は婚姻を目的として入国を求める者——(A)労働許可を要する職業に就く者として、(ア)労働許可を要する者、(イ)英国と血縁関係を有することを理由とする労働許可の適用除外者、(ロ)ワーキング・ホリディを求める者、(B)労働許可を要しない職業に就く者として、(ロ)事業家 (businessmen) 及び自営業者 (self-employed persons)、(ハ)独立生計維持者、(ニ)作家及び芸術家、(ホ)以上全ての者の被扶養者、(ヘ)男性婚約者及び女性婚約者
- ③ 定住を目的とする者——(ア)英国旅券所持者、(イ)その被扶養者(配偶者、子、その他の親族)、(ロ)再入国を求める定住者
- ④ 英国市民でない英国生まれの子弟
- ⑤ ヨーロッパ共同体諸国民及びその家族
- ⑥ 庇護を求める者

さて、英国の出入国・在留の重要問題といえ、何と云っても62年以來の有色英連邦市民の「外国人化」に起因する問題であり、訴訟(ヨーロッパ人権委員会、同人権裁判所、EC裁判所への提訴も含めて)も頻発し、「人種差別」であるとの批判も惹き起こした。また最近では、在留管理の強化が図られ、「監視社会化」⁽²⁰⁾が問題とされている。こうした問題は、英連邦問題、アイルランド問題といった英国固有の原因に由来する問題であると同時に、「単一社会から複合社会へ」の移行に伴って

必然的に生ずるであろう一般的問題であるともいえるが、ここではとりあえず、日本人にとって関わりのある経済的理由（貿易、事業経営その他）や留学、文化活動のための入国・在留の法制度を中心にみることにしたい⁽²¹⁾。

(1) 貿易・事業経営その他の経済的理由で入国しようとする者

(ア) 貿易・事業経営又は投資活動者

「事業経営者」とは、単独又は共同で事業を興し或いは自営業を営む者であって、実際に管理・運営の任にあたる者でなければならない。事業経営者は、次項で述べる「就業(労働)者」とは逆で、英国内で新たな雇用機会を創出又は拡大するのであるから労働許可を要しないのは勿論であるが、入国にあたって事前の入国クリアランスの取得が義務づけられる(Rules. 35)。従って、別の資格で入国後、当該資格への変更許可申請は認められない(Rules. 118)。在留期間は12ヶ月以内、更新は同じく12ヶ月以内の期間を定めて許可され、入国後4年を経過すれば定住許可申請の資格が生ずる(Rules. 35, 119, 120, 133)。6ヶ月以上の在留期間を付与された場合は警察での登録手続をとる必要がある(Rules. 74)。

移民規則によれば、(i)既存の事業(会社)の株式を取得し又はこれに参画する場合と、(ii)新たに事業(会社)を興し又は自営業を営む場合の入国クリアランスの発給要件は異っている。

まず、両者に共通する要件としては、①当該事業に自己資金を提供することができること、②当該事業に対する申請者の関与の程度と提供資金とが比例すること、③債務負担能力があること、④常勤として事業経営にあたることができること、⑤事業内容及び投資が真に必要なこと、⑥提供資金は15万ポンド(約4100万円)以上で、当該資金又はそれ以上の資金を管理し且つこれを処分することが可能であること、である(Rules. 35)。

次に、(i)既存の事業(会社)の株式取得又は事業参画については、更に次の要件をすべて充足する必要がある。すなわち、①配当利益が当該事業家本人及び被扶養者の生計を維持するに十分であることを立証できること、②財産状況の証明のため、監査済みの前年度決算書類を提出すること、③株式取得又は参画条件に関する申述書を提出すること、④当該事業又はそのための投資により、英国内の定住者に対して給与を支払う正規の従業員として雇用する機会を創出することができることを立証する資料を提出すること、(5)共同経営又は単独経営のいずれかに拘わらず、それが偽装就業(職)でない旨を立証すること、⑥生計維持のため他に何らかの職に就き又は公共の負担になるおそれのないことを立証すること、である(Rules. 36)。

最後に、(ii)新規事業又は自営業を営むために如上の共通要件に加えて要求される特別の要件は次の二つである。すなわち、①事業設立に必要な且つ十分な自己資金を提供し、他に就業(職)及び公共の負担にならずに当該事業の収入により自己及び被扶養者の生計を維持できることを立証すること、②当該事業により、英国内の定住者に対して給与を支払う正規の従業員として雇用する機会を創出することができることを立証すること、である(Rules. 37)。

ところで、移民規則に定める上記の要件は、一般的には、入国クリアランス発給のための絶対的要

件であって且つこれをもって足りるものと解されている。ただし、自営業としてのコンサルタントや弁護士の場合にあつては、提供資金に関する要件は適用されない⁽²²⁾。最も問題となるのは、実際には就業（職）であるにも拘わらず、労働許可制の適用を免れより有利な入国・在留条件を得ようと図って当該資格を申請する、いわゆる「偽装就業（職）」（disguised employment）のケースである。実際に問題となった例でみると、販売業務の請負契約者やレコーディング契約のポピュラー歌手はここである事業経営者又は自営業者に該当せず、次に述べる労働許可の対象たる就業（職）者にあたる⁽²³⁾。また、ここである資金の中には、申請人特有の人格的価値やノウ・ハウといった非経済的要素は含まれないものと解されている⁽²⁴⁾。

(イ) 就業（職）を目的とする者⁽²⁵⁾

就業（職）とは、英国内の使用者に労働者として雇用されて報酬を得るような場合をいう。このカテゴリーの中には、一般に労働許可を要する者とそうでない者とがある。前者には、一般の管理・経営要員、熟練労働者、研修生、芸能人（entertainer）、スポーツ選手等多様な形態の者が含まれ（もっとも、ヨーロッパ共同体諸国民や英国と血縁上のつながりを有する英連邦市民には労働許可証の取得が免除される）、後者には、国際的な友好・通商関係の促進に関わる業務を行なう者としての牧師、外国企業の代表者、新聞・通信・放送関係の特派員、外交関係職員などが含まれる。

労働許可を要する者が当該許可を得ないで入国しようとした場合は拒否される（Rules. 27）。従って、英国で就業（職）しようとする者は、あらかじめ特定の雇用主と就業すべき職務（post）を示した雇用省発給の労働許可証（通例12ヶ月の期限）を取得し、発給の日より4ヶ月以内に入国しなければならない。入国にあたっては12ヶ月以内の特定の在留期間を付与される。労働許可を得て入国する16才以上の外国人は、3ヶ月以上の在留期間を付与された場合には入国後7日以内に警察への登録を義務づけられる（Rules. 74）。一定の要件を充足すれば在留期間の更新申請が許可され、通算して4年以上在留すれば定住許可申請の資格を取得する（Rules. 116, 133）。

次に、外国人労働者を雇用しようとする者は、①かかえている要員の昇進・配置転換・研修等による補充の努力を果たし、②英国内又はヨーロッパ共同体諸国内において当該欠員募集のために相当の努力を払ったことを立証しなければならない。この後者の要件をみると、日本人が雇用されるためにはヨーロッパ共同体というもうひとつのスクリーンを通過する必要がある、共同体内における労働市場の統合が進められていることを知ることができる。

被傭者の要件としては、原則として23才から54才までの公認の専門的資格を有する者、管理・経営要員、高度又は特殊な専門的知識・技能や経験を有する者、あるいは一定の技術水準に達した芸能人やスポーツ選手などで、英語を十分に使用できる者であることが要求される。もっとも、プロスポーツ選手の国際試合出場には原則として労働許可は必要とされず、研修生の年齢の下限は18才、芸能人・スポーツ選手には下限はないなど若干その要件は異なっている。

雇用者は、許可を必要とする少なくとも8週間前に、これから雇用される者が上記の各要件に該当する旨を証する書類を添えて、海外に在る芸能人・スポーツ選手の場合は雇用省国外労働課、その他

一般の場合は専門家・管理者募集事務所といった雇用省出先機関，就業（職）目的以外で既に国内に在留する者にあつては内務省にそれぞれ申請しなければならない。許可証は，一般外国人の場合は雇用者を，英連邦市民の場合には在外公館を経由して交付される。

一定の要件に該当する者の警察への登録については既にふれる機会があつたが，「移民（警察での登録）規則」〔Immigration (Registration with Police) Regulations 1972, SI 1972/1758, as amended by SI 1982/502 and SI 1982/1024〕によれば，登録事項は16項目に及び，被傭者については特に雇用者の氏名及び住所を登録しなければならない。又，登録事項に変更を生じた場合は原則として8日以内の届出が義務づけられている。なお，ヨーロッパ共同体諸国民と英連邦市民は共にこの登録義務を免除されるが，後者は労働許可証と引き換えに雇用証明書の発給を受けなければならない。なお，指紋については，英語で署名できない場合のみ押捺を要求される（同規則の Schedule. 15）。

雇用省の承認を得れば，同一職業（occupation）内で仕事を変更することができるが，一時目的で入国した者（例えば，学生，訪問者など）が就業（職）のために在留資格変更・期間更新申請をしても原則として許可されない（Rules. 100）。

(ウ) 研修生⁽²⁶⁾

英国にある「研修及び体験労働制度」(Training and Work Experience Scheme)の対象者として入国・在留を許可される者であるが，この制度の主たる目的はいわゆる開発途上国援助にあるため，日本人が対象とされる場合はほとんどないであろう。従つて，ここでは，当該資格は，研修にも報酬が伴うため労働許可の対象とされていること（雇用省許可基準），特定の職種を指定して入国許可がなされること，入国目的の変更が不可能なこと，4年を越えても定住許可申請の資格が生じないことなど，極めて限定された資格であることを指摘するにとどめておきたい（Rules. 111～114）。

(エ) 労働許可の特例又は適用除外者

17才から27才までの英連邦市民が，帰国費用を支弁でき且つ在留中公共の負担にならない条件を有する場合には，労働許可を要せずに長期の観光旅行（通常2年間の在留期間）に付随して就業（職）することができる。これを「ワーキング・ホリデー」(Working holidays)の制度という（Rules. 30）。

また，祖父母のいずれか一方が英国内にて出生した英連邦市民が就業（職）目的で入国しようとするときは，入国クリアランスの発給を受けるだけで労働許可を要せず，最初から在留期限のない定住を許可されることになっている（Rules. 29）。

このほか，入国クリアランスの取得を条件として労働許可の適用を除外されている者がある。すなわち，牧師，宣教師，修道会員，英国内に支社又は子会社その他の代理店をもたない外国企業の代表者，長期駐在の新聞社，通信社，放送会社の特派員，外交官及びその16才以上の個人的使用人，国際機関職員，教育科学省承認の交流計画等によって英国内の学校に派遣される教師及び語学助手，外国航空会社の運航職員，認可された計画に基づいて雇用される季節労働者等がこれである（Rules. 31～34）。これらの者も，16才以上で3ヶ月を越える在留期間を付与された場合には，若干の例外を除いて警察への登録が義務づけられている（Rules. 74）。

(2) 留学生及び文化活動者

(ア) 留学生

学生として入国を許可されるためには、在外の英国領事館等で事前に入国クリアランスの発給を受けなければならない。その発給要件は、(i)申請者が、大学、高等専門学校(Polytechnic)やその他の高等教育機関、教員養成大学又はその他の高等教員養成教育機関、私立学校又は真正の(bona fide)私立教育機関の正規課程への入学許可を受けていることを立証すること、(2)当該課程においては、受講時間が生活時間の全て又は大半を占めるものであること(原則として、特定科目又は関連科目の昼間履習時間が週あたり最低15時間以上であって、通信教育課程は含まない)、(iii)稼働又は公的扶助を受けずに、在学中の学費及び本人と家族の生計を賄うことができること、などである(Rules. 21, 22)。学力、正規課程での履習の意思、課程終了後の出国の意思のいずれかに疑義がある場合は、入国できない場合がありうる(Rules. 24)。学生として入国許可を受けた者の妻及び18才未満の子は、公共の負担にならないかぎり同一期間の入国許可を受け、又学生自身が就業(労)を禁止されていなければ自由に就業(労)できる(Rules. 25)。いわゆる「学生アルバイト」の件については、学業に支障のない旨の学校の証明を得て雇用省に申請すれば許可される場合もある(Rules. 110)。もっとも、学生の資格から事業又は自営業や労働許可を必要とする就業(職)への資格変更は認められていないので、一度出国して申請し直すしかない(Rules. 100)。

在留期間の更新や一時目的で入国した後の学生としての資格への変更は、上記の入国クリアランスの発給要件とほぼ同じである(Rules. 108)。また、6ヶ月以上の在留期間を付与された者は、警察への登録が義務づけられる(Rules. 74)。

(イ) 文化活動者

一般に「文化活動者」といえば、音楽、美術、文学、科学等の芸術上又は学術上の高度な活動を行う者を広く含む概念であろう。しかしながら、現行移民規則には日本の出入国管理及び難民認定法4条1項8号のような“artistic or academic activities”といった包括的規定はなく、これに関連するものとしては「作家及び芸術家」(Writers and artists)についての定めがみられるだけである。

まず、作家、芸術家として入国を許可されるためには、事前に入国クリアランスの発給を受けなければならない。その発給要件は、(i)作家、芸術家としてその自営(self-employment)に関連する仕事以外の仕事に就く意思がないこと、(ii)公共の負担にならずに自営による収入を含む自己の資力(resources)で自己及びその家族の生計を維持できることであり、この要件を満たして入国クリアランスの発給を受けた者は、就業(職)禁止の条件付きで12ヶ月以内の期間を定めて入国が許可される(Rules. 39)。

次に、その在留期間は、さらに12ヶ月を越えない期間をもって更新されうるが、期限の定めのある他の資格(some other capacity)で既に入国・在留する者の当該資格への変更は認められない(Rules. 121)。6ヶ月以上の在留期間を付与された場合には警察への登録を義務づけられ、4年を超えて在留すれば定住申請資格を取得する(Rules. 74, 133)。これらの文化活動者は、いわば「自営」の能力を

有する者であるから、労働許可の対象とならない。

ところで、問題は「作家、とくに「芸術家、の該当者の範囲である。移民不服審判所の決定例をみると、「芸術家とは、歌手ではなくて画家とか彫刻家のような範疇の者を意味する」(‘Artists’ was a reference to person in the category of painter or sculptor rather than to singers.)⁽²⁷⁾として極めて狭く解釈されており、いわば「グレー・ゾーン」にあるような人々の大半は労働許可の対象となる「芸能人」に含まれることになろう(ちなみに、ノーザン・バレエ団(Northern Ballet Company)に所属するバレリーナ清水洋子氏ですら「芸術家」ではなく、労働許可を要する就業(職)の資格で入国・在留を認められていた)⁽²⁸⁾。

(3) その他

(ア) 訪問者

この資格には観光旅行、近親者・友人訪問、会議参加、商取引、病気治療など広く一時的目的で入国する者が含まれる(Rules. 17~19)。入国許可条件としては、(i)申請期間の在留を真に目的としていること、(ii)在留予定期間中に稼働又は公共の負担にならないで本人及び同伴者の生計を維持できるか、又は、友人がこれらをすべて賄うことができること、(iii)本国又は第三国向け出国費用を有すること、である。訪問者には、通例6ヶ月間の在留期間が付与され、更新も可能であって最長1年間の在留が認められる(Rules. 20, 103)。入国後、一時目的の他の資格への変更(例えば、学生、技術研修生など)は可能であるが、すでに述べた事業経営者、自営業者、労働許可の対象者などへの変更は原則的に許可されない(Rules. 99, 100)。訪問者であっても6ヶ月を越えて在留する場合には警察への登録を必要とする(Rules. 74)。

(イ) 婚約者・配偶者・扶養親族等

これらの者は、すでに英国内にある同居の相手が定住入国を許可された者であるか、又は、現に定住している者であるかに拘わらず、これらの者との同居を求めて入国する点で共通している。従って、入国後公共の負担にならないことを立証して事前の入国クリアランスの発給を受けることが原則であるが(Cmnd. 503, 41~48)、例外的に、EEC諸国民や英国と一定の血縁関係にある者にはこの入国クリアランスの取得が免除される(Rules. 66~72)。

おわりに

これまで、主として現行移民法(Act)と主要な規則(Rules)を素材として制度の客観的な描写に努めてきた。既に明らかなように、イギリスの制度にあっては、Actそれ自体は制度全体の骨子を定めるにすぎず、詳細はすべてRules, Order, Regulationsの形式の規定に委ねられている。このうち、Rulesについてみると、国務大臣がその原案を作成し議会の承認を受けなければならないことになっており(Act, S. 3(2))、日本のいわゆる委任立法の一般的制定手続とは異っている。しかもその内容はかなり詳細なものである。ところが、その法的性質についてみると、講学上のいわゆる法規命令と

みるべきであるとする見解⁽²⁹⁾もあるものの、判例は⁽³⁰⁾、厳格な法規 (rules of law) としての性質を有する委任立法 (delegated legislation) であることを否定している⁽³¹⁾。かくて、如何にその規定が詳細であっても、これらは行政庁による同法の具体的運用のための単なるガイドライン又は指針にすぎないことになり、司法審査を免れる広範な自由裁量権を行政に付与する結果となっている。かつて、ヘップル (B. A. Hepple) は、ドウチュケ事件を「最近の行政法の発展に期待されてきた憲法上の自由の価値 (の実現)」の視角から批判的に考察した論稿において、①国家の安全保障 (State security) の主張されるケースではイギリスにおける手続的保障としての「自然的正義」原則の適用が実質的に否定されること、加えて、②そもそも行政庁の裁量権行使を規則 (Rules) のレベルで統制しようとするのが問題であると結論づけていたが⁽³²⁾、かかる制度の在り方自体がまず何よりも問題とされなければならないであろう。

イギリスにおいては、「自国民の外国人化」を目的とした出入国・在留法の改革に起因する外国人の人権問題が深刻となり多数の訴訟が提起されたが、国内裁判所においては上記の理由で十分な救済を得られなかったために、ヨーロッパ人権委員会やヨーロッパ人権裁判所に救済の申立てが殺到し (1966年1月14日に人権条約25条に定める個人の申立てに対する審査権を受諾する旨通告)、こうした紛争の解決の過程で (とくに Mohamed Khan の申立てに対するいわゆる「友好的解決」を受け入れたことにより) 入国拒否処分・退去強制処分に対する特別の不服審査制度の創設 (the Immigration Appeals Act 1969) を迫られた⁽³³⁾。かかる動向は、国際的な人権保障基準をイギリスが受容したものであって、「国際社会化に伴う人権保障」への第一歩と称しうるであろう。

他方、同じく外国人の人権問題をめぐる国内裁判所における司法救済の不十分さ (Habeas Corpus, Mandamus, Certiorari といった伝統的救済手段の限界や、人権条約の裁判規範性の否定) を批判するかたちで権利章典 (Bill of Rights) の制定論議が浮上し⁽³⁴⁾「憲法改革」(Reform the Constitution) が議事日程を占めるまでに到っている。かかるイギリスにおける動向は、かつて自国民を外国人化し (在日朝鮮人・韓国人、中国人問題)、単一社会から複合社会への移行に伴って、³⁵社会の国際化における人権保障の在り方が問われている日本にとっても無関心でいることはできないであろう。そこで、こうした関連での新たな展開をフォローし、上述した様々な論点を射程に入れた総合的な検討を行う必要があるが、今後の課題としたい。

注

- (1) E. J. B. Rose et al., *Colour and Citizenship: A Report on British Race Relations*, 1969, p. 17.
- (2) 富岡次郎『現代イギリスの移民労働者』(明石書店・1988年) 9頁以下参照。
- (3) Alan Sked and Chris Cook, *Post-War Britain*, 2nd ed., 1984, p. 359.
- (4) Foreword by Lord Scarman in M. Zander, *A Bill of Right?*, 3rd ed., 1985.
- (5) 拙稿「イギリスにおける出入国管理法制の展開——1971年法の成立まで」拓殖大学論集第155号(1985年) 117頁以下参照。
- (6) 拙稿「国際社会化と人権」憲法理論研究会編『現代の憲法理論』(敬文堂・近刊) 所収において、その理論枠組を明らかにした。

- (7) A Report on the work of the Immigration and Nationality Department, Home Office, 1984. 山神進
抄訳「英国における出入国管理行政の現状について」外国人登録 315号 (1985年) 12 頁にその組織図があ
る。
- (8) その詳細については、拙稿・前掲注(5) 129~149頁参照。
- (9) 現行法の正文は、Halsbury's Statutes of England, 2nd ed., vol. 52, pp. 1641—1711. を使用した。
- (10) 71年法と同時に施行された「移民規則」(Immigration Rules)の主要なものとしては「英連邦市民の入国
に関する規則」(H C 79), 「英連邦市民の在留に関する規則」(H C 80), 「ヨーロッパ共同体及び非英連
邦市民の入国に関する規則」(H C 81), 「ヨーロッパ共同体及び非英連邦市民の在留に関する規則」(H C
82) (いずれも1972—3年)の四つがあったが、これらはいずれも国籍法の改正(The British Nationality
Act 1982)に伴って廃止され、単行の「移民規則改正声明」(H C 169)に統合された。この他にも各種の
重要な Rule や Order, Regulation があるが、移民法を中心としたこれらの関係法令については、Ian A.
Macdonald, Immigration Law and Practice, Butterworths, 1983. 末尾の付録 (pp. 427~556) が便利であ
り、本稿もこれを参照した。
- (11) S. A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 2nd ed, 1974, p. 425.
- (12) “patrial” は、「パトリアル」とも発音されるが、この言葉は、17世紀頃に「自己の出生したる国の…」
または「自己の出生したる国に属する…」ということの意味していたとされる。O. H. Phillips, Consti-
tutional and Administrative Law, 5th ed., 1973, p. 376 et cite (50).
- (13) S. A. de Smith, op. cit., p. 426.
- (14) 英連邦市民を「公益上の理由、で退去強制できるとしたのは本法が最初である。その意味するところは、
英連邦市民の『外国人化』の完成ともいえよう。
- (15) 「外国人」(aliens)を対象とした法制の下での判例法(①聴問を受ける権利の否定、②処分理由附記義務
の否定、③任意出国の選択権の否定、④事実上の送還先の指定、⑤要急事件における令状なしの逮捕など)
にも拘わらず、「英連邦市民」に対してはイギリス流の手続的保障である「自然的正義」(natural justice)
原則の適用があったが、1969年の判決[R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte
Akhtar Singh (1969) 1 Q. B. 333]でこれが否定され、制定法上もかかる法理が「追認」されたのであ
る。詳細については、拙稿・前掲注(5), 133, 153頁を参照されたい。
- (16) R. v. Governor of Brixton Prison, ex parte Soblen (1963) 2 Q. B. 243.
- (17) Harry Street, Freedom, the Individuals and the Law, 5th ed., 1982, pp. 289—290; J. M. Evans.
Immigration Law, 1st ed., 1976, pp. 106—108.; C. H. R. Thornberry, Dr. Soblen and the Alien Law
of the United Kingdom, 12 International and Comparative Law Quarterly 414. など参照。
- (18) この規定の適否をめぐって争われた典型的事例は、いわゆるドゥチュケ事件(Dutschke Case)であった。
B. A. Hepple, Immigration Appeals Act 1969, 32 Modern Law Review 668 (1969); B. A. Hepple,
Aliens and Administrative Justice: the Dutschke Case, 34 Modern Law Review, pp. 501—519. 拙稿・前
掲注(5)・146—7頁参照。
- (19) S. A. de Smith, op cit., p. 433.
- (20) Paul Gordon, Policing Immigration, Pluto Press, 1985, p. 95 et seq
- (21) この関連の邦語文献としては、山神進「1971年英国移民法」外国人登録226号(1977年)以下連載、伊藤
行紀「入国・在留と英国移民法」同319号(1985年)以下連載があり、いずれも実務家の手になる詳細なも
のであって、前者は主として法律を翻訳・紹介し、後者は主として規則のレベルの問題を取り扱ってお
り参考になる。
- (22) Law Society Gazette, 5 Nov. 1980. 伊藤・前掲注(21)・325号9頁
- (23) The Secretary of State for The Home Department v. Stillwaggon [1975] Imm. A. R. 132; Dias v.
The Secretary of State for The Home Department [1976] Imm. A. R. 126. 伊藤・同。
- (24) R v. The Immigration Appeal Tribunal ex parte John Maxwell Clarke Joseph, Q. B. [1977] Imm.
A. R. 70, 伊藤・同・10頁。
- (25) Employment of Overseas Workers in the United Kingdom, OW 5 (1982), Ian A. Macdonald, op.

cit., pp. 183—188.

- (26) Employment of Overseas Workers in the United Kingdom, Training and Work Experience Scheme, OW 21 (1982); Ian A. Macdonald, Ibid., pp. 176—8.
- (27) The Secretary of State for The Home Department v. Stillwaggon [1975] Imm. A. R. 136.
- (28) The Times 1 February, 1986, 伊藤・前掲注(21)・326号12—3頁。
- (29) Ian A. Macdonald, op. cit., pp. 25—26.
- (30) 例えば, R v. Secretary of State for The Home Department, ex parte Person, [1978] Imm A. R. 212; R v. Secretary of State for The Home Department, ex parte Hosenball [1977] 3 All E. R. 452, [1977] 1 WLR 776, CA. など参照。
- (31) イギリスにおける「委任立法」をめぐる一般的問題については, 水野豊志『委任立法の研究』(有斐閣・1960年) 110頁以下参照。
- (32) B. A. Hepple, Aliens and Administrative Justice: the Dutschke Case, 34 Modern Law Review, p. 517 ~9. 拙稿・前掲注(5)・146—7頁。
- (33) 野村敬造『基本的人権の地域的集团的保障』(有信堂・1975年) 485—499頁。
- (34) この間の経緯については, 横山真規雄「イギリス法とヨーロッパ人権条約——イギリス法におけるヨーロッパ人権条約の国内立法化と成文憲法典制定に関する最近の動向について」成城大学女子短期大学部紀要4巻1号(1987年) 47頁以下参照。

(なかむら よしゆき)